

AGNIESZKA KASTORY

## SPRAWA UMIEDZYNARODOWIENIA POLSKICH RZEK PO PIERWSZEJ WOJNIE ŚWIATOWEJ

Zmiany terytorialne po pierwszej wojnie światowej odmieniły status wielu europejskich rzek<sup>1</sup>. Niektóre z nich przestały mieć charakter narodowy, stając się rzekami wspólnymi. Na konferencji pokojowej w Paryżu (18 I–28 VI 1919 r.) przedmiotem szczególnej uwagi stały się rzeki międzynarodowe, ponieważ postanowiono otworzyć je dla statków i obywateli wszystkich państw, a na straży wolności żeglugi postawić międzynarodowe komisje z udziałem nie tylko państw nadrzecznych, lecz także tych, które nie posiadały dostępu do rzeki (państwa postronne).

Umiedzynarodowienie rzek wywoływało sprzeciw państw nadrzecznych, które traktowały poddanie „swojego” odcinka rzeki organizacji międzynarodowej za naruszenie suwerenności państwowej. Państwa zwycięskie, w tym przede wszystkim Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, przekonywały jednak, że przyjęte rozwiązania mają zapewnić równe traktowanie wszystkim uczestnikom żeglugi, a obecność państw postronnych w komisjach rzecznych zapobiegnie wykorzystywaniu przez państwa nadrzeczne ich uprzywilejowanego położenia. Wolność żeglugi na międzynarodowych rzekach miała w przyszłości stać się powszechną zasadą, wyrażoną w konwencji, której przygotowanie zamierzano powierzyć Lidze Narodów. Na konferencji pokojowej zaś zajmowano się tylko rzekami państw pokonanych. Klauzule rzeczne traktatów pokojowych potwierdziły międzynarodowy charakter Renu i Dunaju, nadały taki sam status Odrze, Łabie, Niemnowi oraz ich żeglownym dopływom, powoływały dla nich komisje rzeczne<sup>2</sup>.

Na terytorium powojennej Polski za międzynarodowe rzeki można było uznać Wisłę, Wartę, Noteć, Narew, Bug, Prut, Dniestr, Prypeć, Dźwinę, Niemen. Poza tym w granicach naszego kraju znalazł się ostatecznie górny bieg Odry<sup>3</sup>. Udział Polski w komisjach

---

<sup>1</sup> W tekście zastosowano następującą nomenklaturę odnośnie rzek: rzeka narodowa przepływa w całości przez jedno państwo; rzeka wspólna rozcina lub rozdziela terytoria co najmniej dwóch państw; międzynarodowa to żeglowna rzeka łącząca z morzem, także przez swe dopływy, więcej niż jedno państwo; umiedzynarodowiona – podlega na swym żeglownym odcinku międzynarodowej komisji.

<sup>2</sup> Projekt sprawozdania Komisji Ustroju Międzynarodowego Portów, Dróg Wodnych i Kolei dla niemieckiej delegacji z 7 VI 1919 r. [w:] *Sprawy polskie na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 r. Dokumenty i materiały*, t. III, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1968, nr 44, s. 117–118.

<sup>3</sup> B. Winiarski, *Rzeki polskie ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Poznań 1922, s. 7–8.

rzecznych oraz określenie statusu polskich rzek stały się przedmiotem dyskusji na konferencji pokojowej.

## PROBLEM UDZIAŁU POLSKI W KOMISJACH RZECZNYCH POWOŁANYCH DLA NIEMIECKICH RZEK

Opracowaniem klauzul rzecznych na konferencji pokojowej w Paryżu zajmowała się Komisja Ustroju Międzynarodowego Portów, Dróg Wodnych i Kolei (Commission du régime internationale des ports, voies d'eau et voies ferrées), powołana 25 stycznia 1919 r. W jej skład weszli początkowo przedstawiciele USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i Japonii. Następnie 27 stycznia dokooptowano do niej przedstawicieli Belgii, Chin, Grecji, Królestwa SHS, Urugwaju, a 10 lutego – na skutek protestów kolejnych państw – zaproszono delegatów Polski, Portugalii, Rumunii i Czechosłowacji. Polskę reprezentował Kazimierz Kasperski, profesor Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie. Zadaniem polskiej delegacji było zapewnienie Polsce dostępu do rzek międzynarodowych związanych z jej terytorium przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad rzekami narodowymi w sytuacji, gdy granice państwa nie były jeszcze ustalone<sup>4</sup>.

Polska była żywo zainteresowana losem Odry. Przeciw jej umiędzynarodowieniu protestowali bardzo gwałtownie Niemcy, wskazując, że w całości płynie ona przez niemieckie terytorium. Sprzymierzeni powołali się jednak na traktat austriacko-pruski z 1839 r. dotyczący żeglugi na Odrze, począwszy od ujścia Opawy, i wskazywali, że Czechosłowacja, jako jeden ze spadkobierców Austro-Węgier, przejęła zainteresowanie odrzańską żeglugą. Polski początkowo nie brano pod uwagę, ponieważ o losie Górnego Śląska miał zdecydować plebiscyt, a w razie przegranej nie uzyskałaby ona dostępu do rzeki. Polska delegacja przekonywała jednak, że Polsce w każdym razie dostęp do Odry zapewnią jej żeglowne dopływy: Warta i Noteć. Argument ten został uznany za wystarczający, by wprowadzić nasz kraj do komisji rzecznej Odry<sup>5</sup>.

W projektach klauzul rzecznych z 22 i 30 marca 1919 r., przewidujących umiędzynarodowienie Łaby, Odry, Dunaju, kanału Ren-Dunaj, Polska była już wymieniona jako członek komisji Odry. Projekt z 30 marca dodatkowo zawierał zapis o uznaniu za rzekę międzynarodową także Niemna i powołaniu dla niego komisji na żądanie jednego z państw nadrzecznych<sup>6</sup>.

Na mocy traktatu pokojowego z Niemcami (art. 331) Odra od ujścia Opawy i Niemna od Grodna zostały uznane za międzynarodowe wraz z tą częścią ich sieci rzecznej,

<sup>4</sup> B. Winiarski, op. cit., s. 9–10; K. Równy, *Wolność żeglugi tranzytowej na rzekach międzynarodowych*, Wrocław 1986, s. 55–56; *Status prawnomiędzynarodowy Odry*, praca zbiorowa pod redakcją J. Gila sa i S. Wajdy, Opole 1982, s. 21–22.

<sup>5</sup> *Status prawnomiędzynarodowy Odry...*, s. 21–22; B. Winiarski, op. cit., s. 149–151; po podziale Górnego Śląska Polska stała się państwem nadrzecznym Odry, od granicy dawnego Śląska austriackiego do Raciborza.

<sup>6</sup> Projekt klauzul dotyczących Łaby, Odry, Dunaju oraz kanału Ren–Dunaj z 22 III 1919 r. [w:] *Sprawy Polskie na konferencji pokojowej...*, t. III, nr 22, s. 5; ibidem, Projekt klauzul dotyczących Łaby, Odry, Dunaju, Begi, Niemna, Mozeli, Renu, z 30 III 1919 r., nr 26, s. 65–66.

która dawała więcej niż jednemu państwu naturalny dostęp do morza z przeładowaniem lub bez przeładowania ze statku na statek, a także kanały boczne i łącznikowe, służące do poprawienia żeglugi. Na Odrze i Niemnie obywatele, rzeczy i bandery wszystkich państw miały być traktowane na zasadach zupełnej równości (art. 332). Opłaty żeglugowe mogły być pobierane od statków korzystających z tych rzek jako dróg wodnych, ale wyłącznie w celu pokrycia kosztów ich utrzymania w stanie żeglownym (art. 333). Utrzymanie żeglowności rzek należało do obowiązku państw, przez które przepływały. Zaniedbanie tego obowiązku mogło być zaskarżane do międzynarodowego sądu (art. 336). Państwom nadrzecznym nie wolno było podejmować prac, które utrudniałyby żeglugę na międzynarodowych odcinkach rzek (art. 337). Rzeki zostały otwarte wraz ze swymi portami dla statków, towarów i obywateli państw sprzymierzonych i stowarzyszonych, którzy mieli być traktowani na równi z obywatelami Niemiec (art. 337)<sup>7</sup>.

Traktat wersalski przewidywał następnie powołanie Międzynarodowej Komisji Odry z udziałem delegatów Polski, Prus<sup>8</sup>, Czechosłowacji, Wielkiej Brytanii, Francji, Danii, Szwecji (art. 340–341). Komisja Odry miała podjąć działalność trzy miesiące po ratyfikowaniu traktatu wersalskiego. Jej pierwszym zadaniem było opracowanie regulaminu żeglugi zgodnie z przyszłą konwencją rzeczną bądź, jeśli nie zostałaaby ona przygotowana, z przepisami traktatu wersalskiego (art. 343). Regulamin miał określać zakres uprawnień komisji, zasady funkcjonowania zarządu finansowego oraz terytorialny zasięg obowiązywania przepisów o umiędzynarodowieniu (art. 344). Do chwili opracowania nowego regulaminu na Odrze obowiązywały dotychczasowe umowy międzynarodowe, a w przypadku ich sprzeczności z postanowieniami traktatu wersalskiego – jego przepisy (art. 345)<sup>9</sup>.

Międzynarodową Komisję Niemna miała powołać Liga Narodów na prośbę jednego z państw nadrzecznych. W jej skład weszliby delegaci państw nadrzecznych i trzech państw postronnych. Komisja Niemna miała następnie działać wedle tych samych zasad, co komisja Odry (art. 342–343)<sup>10</sup>.

## SPRAWA WISŁY NA KONFERENCJI POKOJOWEJ W PARYŻU

Na konferencji pokojowej w Paryżu polska delegacja zabiegała, by cały bieg Wisły, a zwłaszcza jej dolny odcinek na wysokości Prus Wschodnich, znalazł się na terytorium państwa polskiego. Zapisy traktatu wersalskiego były dla Polski zadowalające. Zgodnie z artykułem 97 ust. 4. granica wzdłuż Wisły miała być wytyczona w taki sposób, by zapewnić Polsce kontrolę nad biegiem rzeki, włączając w to jej wschodni brzeg, na przestrzeni koniecznej do jej regulowania. Mieszkańcom Prus Wschodnich swobodne

<sup>7</sup> Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Niemcami podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919, Warszawa 1919 (dalej traktat wersalski), s. 161–172.

<sup>8</sup> Zgodnie z obowiązującą wówczas konstytucją państwa niemieckie same administrowały swymi drogami wodnymi. Ten stan rzeczy zmieniła nowa konstytucja z 11 VIII 1919 r.

<sup>9</sup> Traktat wersalski, s. 165–166.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 166; B. Winiarski, op. cit., s. 160.

korzystanie z Wisły miał zapewnić stosowny regulamin, opracowany przez mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone (art. 97, ust. 5)<sup>11</sup>.

Polska otrzymała więc wąski pas (w niektórych miejscach kilkusetmetrowy) na prawym brzegu Wisły. W 1920 r. podjęła starania, by otrzymać podobny pas terytorium wzdłuż Nogatu, jednak mocarstwa popierane przez władze Wolnego Miasta Gdańska uznały, że stanowi on odrębną rzekę, wspólną dla Polski i Niemiec, oddzieloną od Wisły służą przy Białej Górze<sup>12</sup>.

Kolejną troską polskiej delegacji było uznanie Wisły na całym jej biegu za narodową rzekę Polski. Tymczasem już 21 lutego 1919 r. delegacja Czechosłowacji z Karlem Kramářem na czele zaproponowała umiędzynarodowienie Wisły. 3 marca 1919 r. Kramář wniósł dodatkowo o umiędzynarodowienie portów leżących u ujścia Odry, Łaby i Wisły, a 6 marca dowodził, że port gdański powinien być portem macierzystym dla okrętów Czechosłowacji. Jego stanowisko poparł 10 marca 1919 r. delegat Wielkiej Brytanii, który zaproponował, by przepisy o umiędzynarodowieniu rzek zastosować także do Wisły. Polski delegat zaprotestował, upierając się, że Wisła jest rzeką wyłącznie polską i nie może podlegać umiędzynarodowieniu. Delegat Czechosłowacji przekonywał jednak, że ostatecznie Wisła może przeciąć także terytorium Czechosłowacji, poza tym prawdopodobnie zostanie połączona kanałami z Odrą i Dniestrem, a jej umiędzynarodowienie nie oznacza przecież ograniczenia suwerenności Polski<sup>13</sup>.

25 marca 1919 r. delegacja Czechosłowacji ponownie przedstawiła wniosek o umiędzynarodowienie Wisły, argumentując, że granice Polski jeszcze nie zostały ustalone. Następnego dnia zaproponowała, by za międzynarodowe uznać porty w Gdańsku, Szczecinie i Hamburgu. Polska delegacja odrzuciła czechosłowackie żądania, stając na stanowisku, że Wisła daje dostęp do morza tylko Polsce i nie ma podstaw do uznania jej za rzekę międzynarodową. Za bezprzedmiotowy uznano także czeski argument o przyszłym połączeniu Wisły kanałami z Odrą i Dniestrem<sup>14</sup>.

Czechosłowackie propozycje wynikały z przedłużających się dyskusji nad ostatecznym przebiegiem polskich granic. Kramář liczył zapewne, że cały Śląsk Cieszyński zostanie przyznany Czechosłowacji wraz z górnym biegiem Wisły. Podobnie propozycja rozciągnięcia przepisów o międzynarodowej żegludze na żeglowne dopływy Wisły: Bug i Narew wyływała z założenia sprzymierzonych, że polska granica wschodnia zostanie oparta na Bugu<sup>15</sup>.

Sprawę Wisły skomplikowała decyzja mocarstw o powołaniu Wolnego Miasta Gdańska. 9 kwietnia 1919 r. przewodniczący polskiej delegacji w Paryżu, Ignacy Paderewski, zapoznał się z tą decyzją na spotkaniu z Radą Czterech (prezydent USA Woodrow Wilson, premier Francji Georges Clemenceau, premier Wielkiej Brytanii David Lloyd George, premier Włoch Vittorio Orlando). Zapewniono go przy tym, że Polska zachowa suwerenne prawa do całego biegu Wisły, a także kontrolę nad linią kolejową biegnącą wzdłuż jej prawego brzegu<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> B. Winiarski, op. cit., s. 164–167.

<sup>12</sup> B. Winiarski, op. cit., s. 168–169.

<sup>13</sup> Fragmenty protokołu Komisji Ustroju Międzynarodowego Portów, Dróg Wodnych i Kolei [w:] *Sprawy polskie na konferencji pokojowej...*, t. III, nr 16, s. 47–48; B. Winiarski, op. cit., s. 10, 12.

<sup>14</sup> B. Winiarski, op. cit., s. 6–7, 10–12, 21; K. Równy, op. cit., s. 11, 56–57.

<sup>15</sup> B. Winiarski, op. cit., s. 34–35.

<sup>16</sup> P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des Quatre*, t. I (24 mars–28 juin 1919), Paris 1955, s. 198.

Polskie prawa do kontroli Wisły Rada Czterech potwierdziła 18 kwietnia 1919 r., dyskutując nad projektem powołania Wolnego Miasta Gdańska. David Lloyd George zastrzegł jednak, że Polska nie może zabraniać gdańszczanom korzystania z rzeki<sup>17</sup>.

Uzgodnienia te znalazły się następnie w artykule 104 traktatu wersalskiego. Przewidziano w nim zawarcie konwencji między Polską a Gdańskiem, która weszłaby w życie wraz z ukonstytuowaniem się Wolnego Miasta Gdańska. Konwencja miała zapewnić Polsce bez żadnych zastrzeżeń swobodne korzystanie z dróg wodnych, doków, basenów, nabrzeży i innych urządzeń na terytorium Wolnego Miasta (ust. 2); sprawowanie kontroli nad Wisłą i siecią kolejową w granicach Wolnego Miasta (ust. 3); prawo rozwijania i ulepszania dróg wodnych, doków, basenów, nabrzeży, dróg żelaznych wraz z możliwością nabywania w tym celu nieruchomości (ust. 4)<sup>18</sup>.

Wisła nie została więc uznana w traktacie wersalskim za rzekę międzynarodową, jednak artykuł 93 zobowiązywał Polskę, by zaakceptowała zapisy, „które (...) mocarstwa uznają za konieczne dla ochrony wolności tranzytu oraz dla słusznego traktowania handlu innych narodów”, a które zostały następnie umieszczone w artykule 18 traktatu między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską (małego traktatu wersalskiego). Ku oburzeniu polskiej delegacji artykuł ten brzmiał następująco: „Do czasu zanim nastąpi zawarcie Konwencji ogólnej co do urządzenia międzynarodowego dróg wodnych, Polska zobowiązuje się stosować do systemu rzecznej Wisły (włączając w to Bug i Narew) porządek określony w artykułach 332–337 Traktatu Pokoju z Niemcami dla międzynarodowych dróg wodnych”<sup>19</sup>.

Ignacy Paderewski usiłował doprowadzić do usunięcia lub zmiany tego zapisu. 26 czerwca 1919 r. skierował do Georges'a Clemenceau pismo, przypominając, że propozycję umiędzynarodowienia Wisły odrzucono w trakcie obrad konferencji. Tymczasem artykuł 18 stawia ją na równi z uznanymi za międzynarodowe: Łabą, Odrą i Dunajem, z oczywistą krzywdą dla Polski. Zdaniem Paderewskiego zastosowanie do Wisły art. 332 traktatu wersalskiego pozwoliłoby Niemcom odzyskać dominującą rolę w handlu wiślanym, a dzięki otwarciu Bugu i Narwi niemieckie statki mogłyby docierać aż do wschodnich granic Polski. Paderewski niedwuznacznie sugerował, że Polska powinna mieć możliwość przeciwstawienia się tej ekspansji, ograniczając niemieckim towarzystwom żegludowym prawo do korzystania z Wisły, ale w tym celu musi sama decydować o rzece. Argumentował także, że eliminacja niemieckich towarzystw żegludowych z Wisły pozwoliłaby skierować handel gdański do portów Francji i Wielkiej Brytanii bez pośrednictwa Hamburga. Zaznaczył jednak, że Polska nie przeciwstawia się samej idei umiędzynarodowienia rzek, jest gotowa otworzyć drogę do morza przez Wisłę, ale musi bronić swoich życiowych interesów<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> P. Mantoux, op. cit., t. I, s. 272.

<sup>18</sup> Traktat pokoju pomiędzy mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Niemcami i protokół podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r., Warszawa 1920 (dalej mały traktat wersalski), s. 61.

<sup>19</sup> Traktat wersalski, s. 56; mały traktat wersalski s. 225.

<sup>20</sup> Pismo I. Paderewskiego do G. Clemenceau w sprawie traktatu o mniejszościach z 26 VI 1919 r. [w:] *Archiwum polityczne Ignacego Paderewskiego*, t. II 1919–1921, opracowali W. Stankiewicz, A. Pi-ber, Polska Akademia Nauk, Instytut Historii, Wrocław 1974, nr 177, s. 221–222; B. Winiarski, op. cit., s. 18–20.

Następnego dnia (27 VI 1919 r.) Ignacy Paderewski spotkał się z Radą Pięciu (Woodrow Wilson, Georges Clemenceau, David Lloyd George, Giorgio Sonnino, Makino Nobuaki) i przedstawił polskie zastrzeżenia dotyczące treści małego traktatu wersalskiego, w tym zapisów o Wiśle. Ponownie ostrzegwał o groźbie niemieckiej penetracji w Polsce. Przywołał pojawiające się w niemieckiej prasie określenie: „Traktat zwiąże nas formalnie, ale nie moralnie” (*Le traité nous liera légalment, mais non moralement*), podkreślając, że Polacy mają powody, by nie ufać Niemcom i nie życzyć sobie niemieckiej bandery na swoich rzekach. Prezydent Wilson uspokajał Paderewskiego, wskazując, że na Wiśle został ustanowiony ustrój, który mocarstwa przewidują dla wszystkich rzek przecinających więcej niż jedno państwo. David Lloyd George upewnił się przy tej okazji, czy Wisła nie będzie jednak przepływać częściowo przez terytorium Niemiec. Na odpowiedź Paderewskiego, że rzeka będzie w całości polska, zapytał o jej dopływy. Paderewski zapewnił, że łączą one z morzem jedynie wschodnie (ruskie) terytoria Polski. Wilson przerwał tę geograficzną dyskusję stwierdzeniem, że jedyną intencją sprzymierzonych było włączenie Wisły w powszechny system żeglugi międzynarodowej. Paderewskiemu nie pozostało nic innego, jak powtórzyć swe obawy, podziękować Wilsonowi za wszystko, co zrobił dla Polski, i zakończyć audyencję. 28 czerwca 1919 r. polska delegacja podpisała mały traktat wersalski<sup>21</sup>.

Dokument ten spotkał się w Polsce z powszechną niechęcią. Już 29 czerwca 1919 r., gdy rozeszła się wiadomość o podpisaniu traktatu, jego klauzule mniejszościowe podano krytyce. Poważne wątpliwości budziła także kwestia Wisły, a zwłaszcza fakt, że Polska nie będzie miała żadnych przywilejów na rzece w stosunku do zewnętrznych uczestników żeglugi<sup>22</sup>.

2 lipca 1919 r. Władysław Grabski, członek polskiej delegacji na konferencję pokojową, w raporcie sporządzonym na temat traktatu wersalskiego i małego traktatu wersalskiego uznał zapisy dotyczące Wisły za formalnie niedopuszczalne. Argumentował, że Wisła nie została uznana za rzekę międzynarodową w traktacie wersalskim, który był prawną podstawą małego traktatu wersalskiego. Ten ostatni wprowadził więc niekorzystną dla Polski zmianę i przy jego ratyfikacji sejm powinien uczynić zastrzeżenie co do osiemnastego artykułu<sup>23</sup>.

Ignacy Paderewski, broniąc zapisu dotyczącego Wisły, starał się przekonać podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Władysława Skrzyńskiego, a następnie Komisję Spraw Zagranicznych Sejmu Ustawodawczego, że został on wprowadzony z inicjatywy Wilsona, w imię powszechnej wolności żeglugi na rzekach. Zalecał wyrażenie zgody na ratyfikację małego traktatu wersalskiego, przekonując, że w ramach nowego porządku międzynarodowego nastąpi odejście od praktyki pozwalającej państwom utrudniać żeglugę na należących do nich wodach, a wolność żeglugi będzie zapewniona na wszystkich drogach wodnych<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> P. Mantoux, op. cit., t. II, s. 547.

<sup>22</sup> List W. Skrzyńskiego do I. Paderewskiego z 10 VII 1919 r. [w:] *Sprawy polskie na konferencji pokojowej...*, t. III, nr 42, s. 327.

<sup>23</sup> Opracowanie W. Grabskiego o postanowieniach traktatu wersalskiego, 2 VII 1919 r. [w:] *Archiwum polityczne...*, t. II, nr 186, s. 243.

<sup>24</sup> Raport J. Ciechanowskiego z 2 VII 1919 r. [w:] *Archiwum polityczne...*, t. II, nr 187, s. 245; ibidem przemówienie I. Paderewskiego na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu Ustawodawczego

30 lipca 1919 r. na posiedzeniu sejmu Paderewski wraz ze Stanisławem Głąbińskim, referentem sejmowej Komisji Ratyfikacyjnej, przekonywali posłów, że traktat pokojowy z Niemcami i mały traktat wersalski stanowią nierozzerwalną całość. Paderewski, wzywając do ratyfikowania obu traktatów i zaakceptowania art. 18 dotyczącego Wisły, argumentował, że postanowienia traktatu wersalskiego odnoszące się do Łaby, Odry, Dunaju, Niemna zostaną następnie zastosowane do wszystkich rzek świata. Oświadczył także, że polska delegacja nie ośmieliła się w kwestii Wisły powoływać na, jak to określili: „przestarzałe międzynarodowe prawa”, w przeszłości bowiem nie ochroniły one Polski przed niewolą. Stanisław Głąbiński nie wahał się nazwać obu traktatów dyktatem państw zwyciężczych. Uważał jednak, że korzyści wynikające z uznania niepodległości Polski i wytyczenia jej zachodniej granicy przewyższały szkody wynikające z ratyfikacji małego traktatu wersalskiego<sup>25</sup>.

Zapis dotyczący Wisły, mimo argumentów premiera Ignacego Paderewskiego, spotkał się z oburzeniem posłów. W trakcie gorącej dyskusji poseł Hermann Liebermann oświadczył: „Jeśli (...) do Wisły mają być zastosowane te same prawa, co do pokonanych Niemiec, uważam to za hańbę, za niepowetowaną szkodę!”. Sejm ratyfikował jednak mały traktat wersalski, przyjmując jednocześnie rezolucję wzywającą rząd, by wystąpił o uchylenie jego osiemnastego artykułu<sup>26</sup>.

## PROBLEM ADMINISTROWANIA WISŁĄ NA TERENIE WOLNEGO MIASTA GDAŃSKA

Odrębną sprawą był natomiast zarząd Wisły na terenie Wolnego Miasta Gdańska. Stosowne zapisy co do jej kontroli powinny być znaleźć się w konwencji polsko-gdańskiej, będącej koniecznym warunkiem ukonstytuowania się Wolnego Miasta Gdańska. Polska stała na stanowisku zachowania kontroli nad Wisłą w Gdańsku, czyli nad jej ramieniem płynącym na północ i wpadającym do Bałtyku, dla odróżnienia od Martwej Wisły zwanym Żywą Wisłą, i z niepokojem obserwowała projekty, które mogły jej to uniemożliwić. Zdecydowanie przeciwstawiła się więc propozycji umiędzynarodowienia portu w Gdańsku, zgłoszonej wiosną 1920 r. na posiedzeniu Międzynarodowej Komisji Transportu, Dróg Wodnych i Portów w Paryżu przez brytyjskiego delegata, mającego poparcie przedstawicieli Czechosłowacji i Szwajcarii<sup>27</sup>.

7 maja 1920 r. Rada Ambasadorów wezwała Polskę i Wolne Miasto Gdańsk, by uzgodniły tekst konwencji zgodnie z artykułem 104 traktatu wersalskiego. Jednocześnie zaleciła powołanie do życia rady administracyjnej, złożonej z przedstawicieli Polski, Wolnego Miasta Gdańska i Ligi Narodów, której podlegałyby wszystkie drogi wodne, doki, baseny i inne urządzenia związane z ich funkcjonowaniem. 26 maja 1920 r. propo-

30 VII 1919 r., nr 223, s. 285–286.

<sup>25</sup> Przemówienie I. Paderewskiego w sejmie 30 VII 1919 r. [w:] *Sprawy polskie na konferencji pokojowej ...*, t. I, nr 52, s. 247; ibidem, Przemówienie S. Głąbińskiego w sejmie 30 VII 1919 r., nr 53, s. 252.

<sup>26</sup> B. Winiarski, op. cit., s. 6–7, 11–12, 21–22; K. Równy, op. cit., s. 11, 56–57.

<sup>27</sup> S. Mikos, *Wolne Miasto Gdańsk a Liga Narodów 1920–1939*, Gdańsk, 1979, s. 62.

zycja ta została ponowiona przez Jamesa Erica Drummonda, sekretarza generalnego Ligi Narodów, który zaproponował, by zarząd portu gdańskiego powierzyć specjalnemu komitetowi z udziałem delegatów Polski, Gdańska i przedstawicieli Ligi Narodów. Propozycji tej sprzeciwił się polski delegat Kazimierz Olszowski, który uznał ją za sprzeczną z postanowieniami traktatu wersalskiego i stanowiącą kolejną próbę umiędzynarodowienia portu gdańskiego. Polska odrzuciła ten pomysł, podobnie jak brytyjski projekt z czerwca 1920 r., przewidujący utworzenie rady portowej dla administrowania portem w Gdańsku<sup>28</sup>.

10 lipca 1920 r. na konferencji w Spa Władysław Grabski podpisał jednak porozumienie, w którym między innymi godził się na przyjęcie tekstu konwencji polsko-gdańskiej przygotowanej przez Radę Ambasadorów. Następnego dnia (11 lipca 1920 r.) Rada Ambasadorów zdecydowała, że na mocy tej konwencji zostanie powołana Rada Portu i Komunikacji pod przewodnictwem przedstawiciela Ligi Narodów, a Polska będzie w niej reprezentowana w równym stopniu jak Gdańsk<sup>29</sup>.

Do prac nad konwencją polsko-gdańską powołano specjalną komisję z udziałem Maurycego Zamoyskiego, Konstantego Biergiela, Józefa Wielowieyskiego (przewodniczący), Ignacego Mrozowskiego, Antoniego Doermana, Grzegorza Zwierkowskiego, Gustawa Szury, Bohdana Winiarskiego, Jana Mariana Hempla, Juliana Makowskiego, Tadeusza Gustawa Jackowskiego, Mieczysława Marchlewskiego<sup>30</sup>.

Józef Wielowieyski uważał, że decyzja Rady Najwyższej z 11 lipca 1920 r. w sprawie powołania Rady Portu i Komunikacji pozostawała w sprzeczności z postanowieniami traktatu wersalskiego (art. 104). Jego delegacja przygotowała więc 22 września 1920 r. własny projekt konwencji gdańskiej, w którym kontrolę nad portem i drogami wodnymi przyznano Polsce, zgodnie z zapisami traktatu wersalskiego. Wolne Miasto Gdańsk także przedstawiło projekt konwencji, przewidując w nim powołanie Rady Portu, która przejęłaby kontrolę również nad Wisłą. Oba projekty były tak rozbieżne, że Rada Ambasadorów postanowiła opracować własny<sup>31</sup>.

16 października 1920 r. Rada Ambasadorów przedstawiła delegacjom Polski i Gdańska projekt konwencji z zaleceniem, by zgłosić poprawki do 19 października. 21 października 1920 r. przysłano polskiej delegacji ostateczny tekst konwencji z wyznaczonym terminem jej podpisania 23 października 1920 r. Minister spraw zagranicznych Eustachy Sapięha zabronił jednak polskiej delegacji złożenia pod nią podpisu, po czym rząd w Warszawie zgłosił szereg poprawek. Nie godził się także, by powierzyć zarząd portu i dróg wodnych międzynarodowemu organowi<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Rezolucja Konferencji Ambasadorów z 7 V 1920 r. [w:] *Zbiór dokumentów urzędowych dotyczących stosunku Wolnego Miasta Gdańska do Rzeczypospolitej Polskiej*, cz. I. 1918–1920, Gdańsk 1923, nr 17, s. 55; S. Mikos, op. cit., s. 63–64; H. Stępnia, *Rada Portu i Dróg Wodnych w Wolnym Mieście Gdańsku*, Gdańsk 1971, s. 65–66.

<sup>29</sup> H. Stępnia, op. cit., s. 65–66; S. Mikos, op. cit., s. 64, 79; Rezolucja Rady Najwyższej z 11 VII 1920 r. [w:] *Zbiór dokumentów urzędowych...*, cz. I, nr 22, s. 61.

<sup>30</sup> Pismo sekretariatu polskiej delegacji do komisji gdańskiej z 3 VIII 1920 r. [w:] *Archiwum polityczne...*, t. II, nr 349, s. 445.

<sup>31</sup> List J. Wielowieyskiego do I. Paderewskiego z 2 IX 1920 r. [w:] *Archiwum polityczne...*, t. II, nr 358, s. 465; ibidem, Memoriał A.B. Barbera z 12 IX 1920 w sprawie konwencji polsko-gdańskiej, nr 365, s. 474; ibidem, Raport J. Ciechanowskiego z 3 X 1920 r., nr 378, s. 509; H. Stępnia, op. cit., s. 65–66; S. Mikos, op. cit., s. 64, 79.

<sup>32</sup> Telegram I. Paderewskiego do E. Sapięhy z 22 X 1920 r. [w:] *Archiwum polityczne...*, t. II, nr 398, s. 535; ibidem, Pismo J. Cambona do I. Paderewskiego z 20 X 1920 r., nr 391, s. 524; ibidem, Telegram



Ignacy Paderewski, który reprezentował wówczas Polskę w Lidze Narodów i miał złożyć podpis pod konwencją, uważał jednak, że nie da się uniknąć powołania Rady Portu, ponieważ w tej kwestii delegacje Francji i Wielkiej Brytanii były absolutnie zgodne. Francja wywierała na Paderewskiego bardzo silną presję, by przekonał swój rząd do przyjęcia konwencji, poza tym spór z Litwą o Wilno stworzył wokół Polski nieprzyjazną atmosferę<sup>33</sup>.

22 października 1920 r. Paderewski wystosował list do przewodniczącego Rady Ambasadorów Julesa Cambona, wykazując niezgodność zapisów konwencji polsko-gdańskiej z tekstem traktatu wersalskiego (art. 104). Chodziło o powołanie Rady Portu i Dróg Wodnych w Gdańsku (dalej Rada Portu), której traktat wersalski nie przewidywał. Paderewski wskazywał, że wprawdzie Polska w duchu pojednania zgodziła się na jej utworzenie, ale pod warunkiem, że nie zostanie ona upoważniona do administrowania Wisłą. Poza tym Rada Portu powinna być jedynie organem wspólnym Polski i Wolnego Miasta Gdańska, a nie organem nadrzędnym w stosunku do nich<sup>34</sup>.

Rada Ambasadorów zezwoliła więc na bezpośrednie rokowania polsko-gdańskie, jednak po pierwszym plenarnym spotkaniu gdańszczanie odmówili dyskusji nad jakimikolwiek zmianami w projekcie konwencji. Rozmowy kontynuowano jeszcze w gronie ekspertów, ale bez powodzenia. 26 października 1920 r. polsko-gdańskie negocjacje zostały zerwane. W tej sytuacji delegat Wielkiej Brytanii przeforsował decyzję o możliwości ukonstytuowania się Wolnego Miasta Gdańska, zanim zostanie podpisana konwencja z Polską. Był to niemal szantaż, w tej sytuacji bowiem powstałoby Wolne Miasto, w którym Polska nie miałaby zagwarantowanych żadnych praw. Jako termin ostateczny zawarcia konwencji przyjęto 15 listopada 1920 r.<sup>35</sup>.

W tej sytuacji Paderewski zadeklarował chęć do ustępstw, w tym dopuszczenie obywateli Wolnego Miasta do współdziałania w zarządzaniu Wisłą na jej gdańskim odcinku. Nie udało mu się jednak zmienić decyzji mocarstw o przekazaniu Radzie Portu administracji rzeki i 30 października 1920 r. zrezygnował z oporu. Poinformował rząd o konieczności wyrażenia zgody na konwencję. Przekonywał przy tym, że Polska, mając udział w zarządzaniu portem gdańskim, powinna na zasadzie wzajemności dopuścić gdańszczan do kontrolowania Wisły i wykorzystać ich doświadczenie w tym zakresie<sup>36</sup>.

Polski rząd 5 listopada 1920 r. zgodził się warunkowo na podpisanie konwencji gdańskiej, o ile otrzymała mandat obrony wojskowej terytorium Wolnego Miasta Gdańska i uzyska wyłączenie Wisły spod kontroli Rady Portu z możliwością dopuszcze-

---

E. Sapięhy z 21 X 1920 r., nr 392, s. 525; ibidem, Pismo I. Paderewskiego do J. Cambona z 22 X 1920 r., nr 397, s. 532; ibidem, Telegram E. Sapięhy do I. Paderewskiego z 26 X 1920 r., nr 408, s. 544.

<sup>33</sup> List J. Cambona do I. Paderewskiego z 21 X 1920 r. [w:] *Archiwum polityczne* ..., t. II, nr 393, s. 525; ibidem, List I. Paderewskiego do J. Cambona z 21 X 1920 r., nr 394, s. 525–526; ibidem, Telegram I. Paderewskiego do E. Sapięhy z 22 X 1920 r., nr 398, s. 535.

<sup>34</sup> Pismo I. Paderewskiego do J. Cambona z 22 X 1920 r. [w:] *Archiwum polityczne*..., t. II, nr 397, s. 532–533.

<sup>35</sup> List J. Cambona do I. Paderewskiego z 23 X 1920 r. [w:] *Archiwum polityczne*..., t. II, nr 399, s. 536; ibidem, Telegram I. Paderewskiego z 25 X 1920 r., nr 405, s. 539; ibidem, Telegram E. Sapięhy do I. Paderewskiego z 26 X 1920 r., nr 408, s. 544; ibidem, Telegram I. Paderewskiego z 26–29 X 1920 r., nr 409, s. 545; ibidem List J. Cambona do I. Paderewskiego z 28 X 1920 r., nr 410, s. 545–546; S. Mikos, op. cit., s. 83.

<sup>36</sup> Telegram I. Paderewskiego do E. Sapięhy z 29 X 1920 r. [w:] *Archiwum polityczne*..., t. II, nr 411, s. 546–547; ibidem, List I. Paderewskiego do E. Sapięhy z 30 X 1920 r., nr 413, s. 548.

nia gdańskich funkcjonariuszy do jej nadzorowania. Postulat dotyczący Wisły nie był jednak stawiany zbyt kategorycznie. Tymczasem sprawę przyznania Polsce mandatu do obrony Wolnego Miasta Gdańska uznano za wyłączną kompetencję Ligi Narodów. Nie udało się Polakom również uzyskać pożądaných poprawek odnośnie Wisły. 9 listopada 1920 r. w Paryżu delegat Wolnego Miasta Gdańska złożył podpis pod konwencją. W tej sytuacji Polska nie miała innego wyjścia jak ją zaakceptować. Paderewski otrzymał zgodę na podpisanie konwencji polsko-gdańskiej tydzień później i złożył swój podpis 18 listopada 1920 r. Zrobił to w przekonaniu, że zapisy dotyczące Wisły pozostawały w sprzeczności z treścią art. 104 traktatu wersalskiego, o czym powiadomił Julesa Cambona listem z 19 listopada 1920 r.<sup>37</sup>

Powołana przez konwencję polsko-gdańską (zwaną potem paryską) Rada Portu i Dróg Wodnych Gdańska składała się w równej liczbie z polskich i gdańskich komisarzy, najwyżej po pięciu z każdej strony. Przewodniczącemu Rady wybierano w porozumieniu z władzami Polski i Gdańska. Gdyby zgoda była niemożliwa, Wysoki Komisarz Ligi Narodów w Gdańsku miał się zwrócić do Ligi Narodów o mianowanie przewodniczącego narodowości szwajcarskiej (art. 19).

Rada Portu zarządzała samym portem oraz związanymi z nim drogami wodnymi i żelaznymi. Kluczowy dla losów Wisły był ustęp 3 artykułu 20: „Rada porozumie się z Rządem Polskim w celu możliwie najściślejszego uzgodnienia administracji części Wisły znajdującej się pod jej zarządem z administracją Wisły polskiej”. Przy czym polski tekst był dosłownym tłumaczeniem francuskiej wersji dokumentu, w której użyto sformułowania „polska Wisła” (*la Vistule polonaise*), podczas gdy angielska wersja mówiła o „Wiśle w Polsce” (*the Vistula in Poland*)<sup>38</sup>.

Rada Portu i Dróg Wodnych Gdańska ukonstytuowała się 24 marca 1921 r., a rozpoczęła oficjalne urzędowanie 1 czerwca 1921 r. Dnia 29 lipca 1921 r. przyjęła rezolucję (przy rozstrzygającym głosie przewodniczącego) o przejściu kontroli nad Wisłą Żywą na terenie Wolnego Miasta. Chodziło o 26-kilometrowy odcinek od Tczewa do Przegaliny<sup>39</sup>.

Decyzję Rady Portu w sprawie Wisły potwierdził Wysoki Komisarz Ligi Narodów 1 września 1921 r.: „Zatem decyduję, że kontrola i administracja całej Wisły położonej w granicach obszaru Wolnego Miasta Gdańska powinna być przejęta przez Radę Portu”. W uzasadnieniu Wysoki Komisarz uznał, że art. 20 konwencji polsko-gdańskiej rozróżnia Wisłę na terenie Gdańska od Wisły na obszarze Polski, a intencją jego autorów było podporządkowanie całego biegu Wisły na terenie Wolnego Miasta Radzie Portu. Uważał także, że Rada Portu lepiej będzie zarządzać rzeką niż rząd „obcego państwa”<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Pismo E. Piltza z 5 XI 1920 r. [w:] *Archiwum polityczne...* t. II, nr 417, s. 553–554; ibidem Telegram I. Paderewskiego do E. Sapięhy z 9 XI 1920 r., nr 420, s. 557; ibidem, Telegram M. Zamoyskiego do I. Paderewskiego z 16 XI 1920 r., nr 427, s. 567; ibidem List J. Cambona do I. Paderewskiego z 18 XI 1920 r. nr 431, s. 569; ibidem list I. Paderewskiego do J. Cambona z 19 XI 1920 r., nr 432, s. 570; H. Stępniań, op. cit., s. 65–66.

<sup>38</sup> Konwencja polsko-gdańska z 9 XI 1920 r. [w:] *Zbiór dokumentów urzędowych...*, cz. I, nr 34, s. 104–107; B. Winiarski, op. cit., s. 170–171.

<sup>39</sup> Pismo J. de Reyniera z 26 III 1921 r. [w:] *Zbiór dokumentów urzędowych...*, cz. II, 1921–1923, Gdańsk, 1924, nr 20, s. 19; H. Stępniań, op. cit., s. 40, 67–68.

<sup>40</sup> Raport Kikujiro Ishii z 12 I 1922 r. [w:] *Zbiór dokumentów urzędowych...*, cz. II, nr 95, s. 107; ibidem, Raport Kikujiro Ishii i rezolucja Rady LN z 1 IX 1922, nr 149, s. 172; B. Winiarski, op. cit., s. 171; H. Stępniań, op. cit., s. 67–68.

Drogi wodne na terenie Wolnego Miasta Gdańska<sup>41</sup> obejmowały powierzchnię 193,250 km<sup>2</sup>. Z tego, zdaniem polskiej strony, Rada Portu mogła jedynie administrować Nogatem, Motławą, Leniwką z Przerwą, gdzie znajdowały się porty morski i rzeczny. Nie miała natomiast prawa do administrowania ujściem Wisły Żywej. W trakcie negocjacji w sprawie konwencji, mimo presji Wielkiej Brytanii, polska delegacja nie dopuściła, by zdefiniowano dokładnie pojęcie dróg wodnych oraz określono granicę tej części Wisły, która miała podlegać Radzie Portu. Francuski tekst konwencji, którym posługiwano się w trakcie negocjacji, odzwierciedlał polskie stanowisko, uzgodnienie miało bowiem dotyczyć ustroju Wisły będącej pod zarządem Rady Portu i ustroju Wisły pozostającej pod polskim zarządem, bez terytorialnych odniesień<sup>42</sup>.

Tymczasem przy podpisywaniu konwencji pojawiła się także angielska wersja. Dopiero wówczas płk Grzegorz Zwierkowski zauważył różnicę w przekładzie. Angielski tekst przewidywał uzgodnienie ustroju Wisły znajdującej się pod kontrolą Rady Portu z Wisłą w Polsce i wskazywał jednoznacznie, że Rada Portu przejmowała kontrolę nad Wisłą na terenie Wolnego Miasta Gdańska. Wysoki Komisarz Ligi Narodów powoływał się właśnie na angielską wersję tekstu. Poza tym był przekonany, zgodnie z opinią gdańszczan, że wprawdzie traktat wersalski przyznał Polsce prawo używania, rozwijania i ulepszania dróg wodnych, doków basenów i nabrzeży, dzierżawienia i nabywania terenów, ale ich administrowanie powinno pozostać w rękach Rady Portu. Polska nie powinna więc kontrolować Wisły, skoro i tak nie zarządzała portem, stanowiącym z rzeką nierozzerwalną całość<sup>43</sup>.

Polska traktowała taką interpretację konwencji za próbę odsunięcia jej od morza. Uważała poza tym, że skoro została zmuszona do rezygnacji z zarządu portu gdańskiego, to tym bardziej nie powinna rezygnować z kontroli nad Wisłą. 5 października 1921 r. zaskarżyła decyzję Wysokiego Komisarza Ligi Narodów z 1 września 1921 r. do Rady Ligi Narodów. Domagała się jej unieważnienia i oddania Wisły na odcinku między Tczewem a Świbnem pod polską kontrolę. Powoływała się przy tym na art. 104 traktatu wersalskiego, w którym rozróżniano drogi wodne od samej Wisły, mającej pozostać pod polską kontrolą. Porozumienie z Radą Portu mogło więc, zdaniem polskiej strony, dotyczyć tylko pozostałych dróg wodnych i Wisły Martwej. Polska argumentowała, że to ona powinna zarządzać całym biegiem rzeki, by racjonalnie kierować jej gospodarką wodną, co było znacznie ważniejsze niż utrzymanie żeglugi wiślanej. Brzegi i urządzenia przeciwpowodziowe Polska była gotowa pozostawić pod zarządem Gdańska<sup>44</sup>.

Prezydent Senatu Wolnego Miasta ustosunkował się do polskiej skargi 17 listopada 1921 r. Uznał wprawdzie za zasadne wyodrębnienie Wisły Żywej od pozostałych dróg wodnych, uważał jednak, że to do Gdańska należy ostatni, 30-kilometrowy odcinek Wisły wraz z całym prawym brzegiem rzeki. Oddanie Wisły na terenie Gdańska pod obcą administrację mogłoby, jego zdaniem, utrudnić normalne funkcjonowanie tej drogi wodnej. Wyrażał obawę, że Polska sparaliżuje ruch promów wiślanych. Poza tym

<sup>41</sup> Całość powierzchni Wolnego Miasta Gdańska wynosiła 1893 km<sup>2</sup>.

<sup>42</sup> B. Winiarski, op. cit., s. 173–174.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 174–175.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 176; Raport Kikujiro Ishii, 12 I 1922 r. [w:] *Zbiór dokumentów urzędowych...*, cz. II, nr 95, s. 107.

wskazywał, że bezpieczeństwo miasta wymagało zarządzania nie tylko urządzeniami przeciwpowodziowymi, lecz także samą rzeką<sup>45</sup>.

Rada Ligi Narodów w rezolucji z 12 stycznia 1922 r. wezwała Polskę i Gdańsk do polubownego załatwienia sprawy Wisły, tym bardziej że ich delegacje przebywały wówczas w Genewie. Polska delegacja reprezentowana przez Szymona Askenazego już 13 stycznia 1922 r. zaproponowała, by zagwarantować Gdańskowi prawo do posiadania delegata przy polskim Zarządzie Wisły. Gdański delegat i jego zastępca mieliby prawo wglądu do wszystkich dokumentów dotyczących prac podejmowanych przez Polskę na terenie Gdańska. Mogliby je komentować, składać projekty dotyczące interesów gdańszczan, sprzeciwiać się wszelkim postanowieniom szkodzącym Wolnemu Miastu. Poza tym delegat Rady Portu zasiadałby w inspekcji rzecznej w Tczewie lub w administracji rzecznej w Toruniu. Za jego pośrednictwem Rada Portu mogłaby zgłaszać swe postulaty, które następnie byłyby wprowadzane w życie przez polskie władze rzeczne. Poza tym Rada Portu zawarłaby z Polską porozumienie uzgadniające zarząd Wisły Martwej, pozostającej pod jej kontrolą, z zarządem Wisły Żywej będącej pod polskim nadzorem<sup>46</sup>.

Gdańska delegacja nie zamierzała tego zaakceptować. 29 sierpnia 1922 r. Polska i Gdańsk wydały deklarację o braku porozumienia w kwestii Wisły. W efekcie Przewodniczący Senatu Gdańska, przy polskiej aprobacie, poprosił Radę Ligi Narodów o rozstrzygnięcie sporu. 1 września 1922 r. Rada Ligi Narodów zatwierdziła decyzję Wysokiego Komisarza w Gdańsku<sup>47</sup>.

Rada Portu i Dróg Wodnych objęła więc swym zarządem Wisłę od granicy z Polską do ujścia w Świbnie, Nogat oraz Wisłę Elbląską. Jej Wydział Dróg Wodnych zajmował się wszelkimi żeglownymi wodami poza obrębem portu. Do jego obowiązków należało utrzymanie urządzeń regulacyjnych na Wiśle i dalsza jej regulacja. Wszystkie prace na rzece i obsługę służb aż do Tczewa wykonywał podległy wydziałowi Urząd Dróg Wodnych<sup>48</sup>.

## STOSUNEK POLSKI DO ZASADY UMIEDZYNARODOWIENIA RZEK

Walka o narodowy status Wisły wywarła niekorzystny wpływ na stosunek Polski do zasady umiędzynarodowienia rzek, co znalazło wyraz na konferencji w Barcelonie (10 III–20 IV 1921 r.), poświęconej opracowaniu zasad powszechnego prawa rzeczno-żeglugi. 23 marca 1921 r. polska delegacja odrzuciła zasadę bezwzględnej równości uczestników żeglugi. Uznała ją za zagrożenie dla rozwoju gospodarczego państw nadrzecznych, które musiałyby ulec w rywalizacji z krajami o rozwiniętym handlu i żegludze. Zupełną wolność żeglugi polska delegacja interpretowała jako przywilej przyznany państwom postronnym ze szkodą dla nadrzecznych. Nie zgadzała się poza tym, by stosować zasadę wolności żeglugi na rzekach narodowych. Polska delegacja zaproponowała nową klasyfikację rzek i wyróżniła rzeki wspólne dla pewnej grupy państw oraz rzeki umiędzynarodo-

<sup>45</sup> Raport Kikujiro Ishii, z 12 I 1922 r. [w:] *Zbiór dokumentów urzędowych...*, cz. II, nr 95, s. 108.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 108, 109 (Sprawozdanie z IX posiedzenia Rady Ligi Narodów z 13 I 1922 r., nr 96).

<sup>47</sup> Raport Kikujiro Ishii i rezolucja Rady LN z 1 IX 1922 [w:] *Zbiór dokumentów urzędowych...*, cz. II, nr 149, s. 172–173.

<sup>48</sup> H. Stępnia, op. cit., s. 86, 89.

wione, czyli poddane kontroli komisji złożonych z państw nadrzecznych i postronnych. Rzeki wspólne, zdaniem polskiej delegacji, były w rzeczywistości rzekami narodowymi. Zwierzchnictwo państwa nadrzecznego nad rzeką narodową nie powinno ulegać innym ograniczeniom, jak tylko wynikającym z zasady dobrego sąsiedztwa i konieczności otwarcia dostępu do morza państwom, które go nie posiadały. Polska delegacja domagała się, by włączyć do przyszłej konwencji art. 108 Aktu końcowego kongresu wiedeńskiego mówiący, że państwa przecięte lub rozdzielone przez tę samą rzekę żeglowną zobowiązują się uporządkować za wspólną zgodą wszystko, co dotyczy żeglugi na rzece. Polska delegacja chciała także, by konwencja barcelońska zawierała zapisy ogólne, które państwa mogłyby stosować, zawierając umowy dotyczące konkretnych rzek<sup>49</sup>.

Ostatecznie na konferencji barcelońskiej uzgodniono dwa dokumenty: *Konwencję i statut w sprawie urządzenia dróg żeglownych o znaczeniu międzynarodowym* (konwencja barcelońska) oraz *Konwencję i statut wolności tranzytu*. Ich podpisanie nastąpiło 20 kwietnia 1921 r.<sup>50</sup>

*Konwencja i statut w sprawie urządzenia dróg żeglownych o znaczeniu międzynarodowym* nie zawierała pojęcia „rzeka międzynarodowa”. Autorzy posłużyli się określeniem „drogi żeglowne o znaczeniu międzynarodowym” dla rzek, które na swym z natury żeglownym odcinku przecinają lub rozdzielają różne państwa; a także te z natury żeglowne, które łączą z morzem drogę wodną z natury żeglowną i rozdzielającą różne państwa; oraz te, które na skutek jednostronnej deklaracji państwa, na którego terenie się znajdują, lub w wyniku umowy międzynarodowej uznano za podlegające przyjętej konwencji. Jako specjalną kategorię wyróżniono drogi wodne, na których działały komisje międzynarodowe z udziałem państw postronnych, i te, które w przyszłości uzyskałyby taki status. Na tego typu drogach żeglownych układające się strony miały zagwarantować statkom wszystkich sygnatariuszy wolność żeglugi na zasadzie pełnej równości. Państwa nadrzeczne zachowały prawo wyłączności do małego kabotażu i stanowienia na swych odcinkach rzeki przepisów dotyczących ruchu towarów oraz bezpieczeństwa ludzi i zwierząt. Statki układających się stron mogły korzystać z urządzeń portowych na zasadzie pełnej równości. Państwa nadrzeczne miały obowiązek dbać o żeglowność swego odcinka drogi wodnej, ale mogły go zamknąć z powodów ważniejszych od żeglugi. Konwencja dopuszczała istnienie lub tworzenie nowych komisji rzecznych i ogólnie określała ich zadania<sup>51</sup>.

Polska nie ratyfikowała konwencji barcelońskiej, chociaż jej zapisy były dla niej korzystniejsze od postanowień traktatu wersalskiego czy małego traktatu wersalskiego. Obawiała się jednak, by konwencja nie objęła Wisły, którą nadal traktowała jako rzekę narodową<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> S. Wajda, *Magistrala wodna Bałtyk–Morze Czarne*, Opole 1982, s. 65–66; B. Winiarski, op. cit., s. 10, 22–25, 255–258; *La Conférence de la Société des Nations à Barcelone. Texte complet des conventions et recommandations adoptées précédé d'une introduction*, Lausanne 1921, s. 16–26.

<sup>50</sup> B. Winiarski, op. cit., s. 33–34; S. Wajda, op. cit., s. 65.

<sup>51</sup> B. Winiarski, op. cit., s. 236–249; J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995, s. 182; K. Równy, op. cit., s. 11.

<sup>52</sup> S. Wajda, op. cit., s. 103–105; J. Makowski, *Polskie wody terytorialne*, Kraków 1947, s. 26; B. Winiarski, op. cit., s. 152, 167–168.

Niechęć Polski do otwarcia swych rzek dla obcej, przede wszystkim niemieckiej floty w dużej mierze paraliżowała działanie Międzynarodowej Komisji Odry. Polska nie godziła się, by objęła ona swym działaniem polskie odcinki Warty i Noteci. Na sesji Międzynarodowej Komisji Odry w Świnoujściu w lipcu 1922 r., poświęconej opracowaniu Aktu Nawigacyjnego, który miał określać zakres jej działania i kompetencje, polski delegat oświadczył, że Warta powinna być umiędzynarodowiona od swego ujścia do Odry po granicę z Polską, a Noteć na swym żeglownym odcinku, ale tylko do granicy z Polską. Delegat Niemiec odrzucił takie stanowisko, przekonując, że jeśli dojdzie do umiędzynarodowienia Warty i Noteci, to na całym ich żeglownym odcinku, a nie tylko na terytorium Niemiec. Pozostali delegaci poparli jego stanowisko. 29 stycznia 1924 r. na sesji Międzynarodowej Komisji Odry w Dreźnie państwom członkowskim nie udało się uzgodnić, co ma decydować o zasięgu jej kompetencji: przebieg granicy państwowej czy żeglowność rzeki. Wobec tego 23 sierpnia Wielka Brytania, a 27 listopada 1924 r. Francja skierowały sprawę do Doradczego i Technicznego Komitetu do Spraw Komunikacji i Tranzytu Ligi Narodów, który zaproponował w formie opinii wydanej 27 listopada 1924 r., by podporządkować Międzynarodowej Komisji Odry Wartę do Poznania i Noteć do Ujścia. Na pozostałych żeglownych odcinkach obu rzek żegluga odbywałaby się wedle zasad ustalonych w konwencji barcelońskiej. Międzynarodowa Komisja Odry nie zaakceptowała jednak tego polubownego rozwiązania<sup>53</sup>.

29 listopada 1928 r. Wielka Brytania, Szwecja, Dania, Francja, Niemcy, Czechosłowacja złożyły przeciw Polsce pozew z powodu wyłączenia polskich odcinków Warty i Noteci spod kontroli Międzynarodowej Komisji Odry. Trybunał musiał odpowiedzieć na dwa pytania: (1) czy jurysdykcja Międzynarodowej Komisji Odry rozciąga się na polskie odcinki Warty i Noteci, a jeśli tak, to (2) na jakiej zasadzie należy się oprzeć w celu określenia terytorialnych granic jej jurysdykcji. Trybunał, biorąc za podstawę traktat wersalski (art. 331), orzekł 10 września 1929 r., że jurysdykcja Międzynarodowej Komisji Odry rozciąga się na polskie odcinki Warty i Noteci<sup>54</sup>.

Trybunał odrzucił tym samym argumentację strony polskiej, że polskie odcinki Warty i Noteci dają dostęp do morza tylko Polsce, a więc nie spełniają warunku koniecznego do ich umiędzynarodowienia. Uznał, że stosowana przez polską stronę dosłowna (gramatyczna) interpretacja zapisów traktatu wersalskiego jest niewystarczająca. W swym orzeczeniu wziął również pod uwagę zasadę leżącą u podstaw zapisu traktatu wersalskiego, czyli wspólnotę interesów państw nadrzecznych, wynikającą z artykułów 108 i 109 *Aktu końcowego kongresu wiedeńskiego*. Zdaniem trybunału zasadniczą cechą tej

<sup>53</sup> Orzeczenie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie terytorialnego zasięgu Międzynarodowej Komisji Odry z 10 IX 1929 r. [w:] *Word Court Reports. A Collection of the Permanent Court of International Justice*, pod redakcją M.O. Hudsona, t. II 1927–1932, Washington 1935 (dalej: orzeczenie STSM z 10 IX 1929 r.), nr 29, s. 618–619; S.J. Lubomirski, *Sprawa o granice kompetencji Międzynarodowej Komisji rzeki Odry przed forum Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej*, Warszawa 1930, s. 3–6, 11; Notatka J. Makowskiego o rzekach międzynarodowych z 1948 r. (tekst napisany odrębnie ołówkiem), Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Warszawie, Biuro prasowe 1945–1951, zespol 14, teczka 65, wiązka 3, s. 23; S. Wajda, op. cit., s. 101–103; *Status prawnomiędzynarodowy Odry...*, s. 23–25.

<sup>54</sup> Orzeczenie STSM z 10 IX 1929 r., s. 631; Notatka J. Makowskiego o rzekach międzynarodowych..., s. 23; J.S. Lubomirski, op. cit., s. 11–13; *Status prawnomiędzynarodowy Odry...*, s. 25–26; S. Wajda, op. cit., s. 106, 108.

zasady jest zupełna równość państw nadrzecznych, a ich wspólne prawa w sposób oczywisty dotyczą całego biegu rzeki, a nie jej poszczególnych odcinków. Trybunał uznał za naturalne, że terytorialne granice jurysdykcji komisji rzecznej pokrywają się z terytorialnym zasięgiem umiędzynarodowienia, a wobec tego Międzynarodowa Komisja Odry obejmuje swą jurysdykcją także polskie odcinki Warty i Noteci<sup>55</sup>.

Polska nie podporządkowała się postanowieniom trybunału, a Międzynarodowa Komisja Odry nadal nie mogła uzgodnić Aktu Nawigacyjnego i ukonstytuować się. Niemcy wykorzystywały polskie stanowisko, by niewygodną dla nich komisję uczynić bezczynną. W 1931 r. zażądały umiędzynarodowienia Warty do Sieradza i Noteci do Gopła, na co Polska nie zamierzała się zgodzić. Międzynarodowa Komisja Odry funkcjonowała więc bez Aktu Nawigacyjnego, a kolejne próby jego podpisania były skutecznie torpedowane. W 1936 r., gdy Niemcy odmówiły kolejny raz podpisania Aktu Nawigacyjnego, polska delegacja zadeklarowała, że nie popiera zasady umiędzynarodowienia rzek, a jedynie pragnie wykonać postanowienia traktatu wersalskiego. Niemcy jednak dążyły do uchylecia klauzul rzecznych traktatu wersalskiego i 14 listopada 1936 r. oficjalnie je wypowiedziały<sup>56</sup>.

Międzynarodowa Komisja Odry zebrała się 20 kwietnia 1937 r. bez udziału niemieckich przedstawicieli w Wiedniu. Polski delegat zgodnie z instrukcją z 9 kwietnia 1937 r. oświadczył, że polskie interesy pozostają w sprzeczności z umiędzynarodowieniem systemu rzecznej Odry, i zapowiedział, iż nie poprze żadnych wniosków zmierzających do podtrzymania istnienia Międzynarodowej Komisji Odry, której byt, nawet gdy zasiadali w niej delegaci Niemiec, Polska uważała za czysto teoretyczny. W efekcie polski delegat nie poparł wniosku Francji i Czechosłowacji, by przyjąć rezolucję, że mimo decyzji Niemiec, prawny status Odry się nie zmienił. Polskie stanowisko, poparte ostatecznie przez Wielką Brytanię, uniemożliwiło podjęcie jakiegokolwiek rezolucji. Międzynarodowa Komisja Odry zrezygnowała więc ze spotkań na sesjach, a państwa członkowskie zaniechały wpłacania składek. W ten sposób faktycznie (choć nie formalnie) przestała istnieć<sup>57</sup>.

Polska nie zabiegała także o powołanie Międzynarodowej Komisji Niemna, będącego dla niej rzeką wspólną z Niemcami i państwem litewskim. Litwa, która nie podpisała traktatu wersalskiego, nie czuła się związana jego postanowieniami, co potwierdził jej delegat na konferencji w Barcelonie. Traktowała Niemen jako rzekę otwartą o charakterze międzynarodowym i nie widziała powodu powoływania dla niej międzynarodowej komisji. Polska poparła litewskie stanowisko i zadeklarowała jednocześnie, że nie ma zamiaru występować o powołanie Międzynarodowej Komisji Niemna, ponieważ liczy na możliwość otwarcia rzeki drogą porozumień między państwami nadrzeczными. W rzeczywistości Polsce nie zależało na powołaniu sześciuosobowej komisji, w której miałyby jeden głos<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Orzeczenie STSM z 10 IX 1929 r., s. 627–629.

<sup>56</sup> *Status prawnomiędzynarodowy Odry...*, s. 28–31.

<sup>57</sup> S. Wajda, op. cit., s. 109–110, 112–114; Notatka J. Makowskiego..., s. 24; *Status prawnomiędzynarodowy Odry...*s. 32–33.

<sup>58</sup> Notatka J. Makowskiego..., s. 25; B. Winiarski, op. cit., s. 163–164.

## PODSUMOWANIE

W okresie międzywojennym Polska skutecznie uniknęła „otwarcia” swych żeglownych rzek i poddania ich międzynarodowej kontroli. Wyjątek stanowiła Wisła na obszarze Wolnego Miasta Gdańska, zarządzana w rzeczywistości przez międzynarodową komisję, autonomiczną zarówno w stosunku do Polski, jak i Gdańska<sup>59</sup>. Obawa przed niemiecką ekspansją gospodarczą skłaniała Polskę, by odrzucić zasadę wolnej żeglugi, realizowanej na zasadzie zupełnej równości wszystkich bander. Idea ta zresztą z trudem torowała sobie drogę w świadomości europejskich polityków, traktujących międzynarodową kontrolę jako zamach na suwerenność ich państw. Nieufność Polaków wobec zasady umiędzynarodowienia rzek wynikała także z faktu, że większość wiążących Polskę klauzul rzecznych została jej narzucona przez mocarstwa.

## INTERNATIONALISATION OF POLISH RIVERS AFTER THE FIRST WORLD WAR

After the First World War victorious countries adopted a rule granting free navigation on all rivers classified as international. This rule applied to such German rivers as the Danube, Elbe, Oder and Neman for which there appointed international river commissions. Poland became a member of International Commission for the Oder as a riverside state. The only commission which finally was not created was the one appointed for the Neman.

During the peace conference in Paris there was considered a Czechoslovakian proposal for the internationalisation of the Vistula. Poland rejected the motion as Poles considered the Vistula a national river. Yet the Little Treaty of Versailles obliged Poland to apply to the Vistula the same regulations as the Treaty of Versailles assumed for German rivers. Furthermore, Poland lost direct control over the Lower Vistula flowing through Gdańsk, which from now on was to be controlled by the Council of the Port and Waterways of the Free City of Danzig.

Fear of the internationalisation of the Vistula and of German economic expansion made Poland reject the rule of free navigation on international rivers. Poland did not subject its sections of the Warta and Noteć to the International Commission for the Oder and by doing so it contributed considerably to the dissolution of the Commission. What is more, Poland did not ratify the Barcelona Convention.

---

<sup>59</sup> H. Stepniak, *op. cit.*, s. 69.